

Sesión III

**PAPEL DEL PROPIETARIO DEL SUELO
EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA**

PONENTE:

D. José Fernando Rubio Pérez

PÁG. 147

COPONENTES:

D. Ignacio Pemán Gavín

PÁG. 165

Ilma. Sra. D.^a Pilar Lou Grávalos

Desarrollo de la coponencia recogido en el CD adjunto

PAPEL DEL PROPIETARIO DEL SUELO EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

JOSÉ FERNANDO RUBIO PÉREZ
Abogado

I. LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTITUCIÓN

El estatuto de las facultades y deberes de los propietarios de suelo se configura, básicamente, a partir de los artículos 33 de la Constitución y 348 del Código Civil, y se desglosa en los artículos 8 y 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008. No obstante, en su análisis es necesario tener en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la propiedad del suelo, ya que el debate doctrinal y político en torno a las sucesivas modificaciones legislativas habidas desde 1990 en el ámbito urbanístico se incardina en tales pronunciamientos.

En el marco de la doctrina del TC, son de destacar tres aspectos:

1. El primero, el relativo a la **función social de la propiedad**.

La propiedad privada, sin bien constituye un derecho fundamental de carácter individual, tiene una función social que **“delimita”** su contenido de acuerdo con las leyes, según dispone el artículo 33 de la CE. Ahora bien, la Constitución no agota, lógicamente, la regulación de este derecho subjetivo, correspondiendo al legislador ordinario delimitar su contenido teniendo en cuenta *«...las finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer»* con **respeto del contenido esencial** del mismo (artículo 53.1 CE), *“rebasándose éste cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”* (STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma

Agraria de Andalucía). En definitiva, **las facultades y deberes inherentes al derecho de propiedad del suelo van a ser las que el legislador ordinario determine “estatutariamente”, en cada momento, teniendo en cuenta, por una parte, las finalidades sociales del uso del suelo y, por otra, el respeto a su contenido esencial**, sin duda alguna difuso.

2. El segundo, la **distribución de competencias** legislativas respecto del régimen jurídico de la propiedad del suelo.

La ordenación del territorio y el urbanismo son competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148.1-3ª CE), mientras que las competencias sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación civil —sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales—; y legislación de expropiación forzosa son competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE).

La confrontación Estado-Comunidades Autónomas sobre el alcance de estos títulos competenciales ha dado lugar a diversas sentencias del Tribunal Constitucional entre las que cabe reseñar la **STC 61/1997**, de 20 de marzo, sobre el TRLS de 1992, la **STC 164/2001**, de 11 de julio, relativa a la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y la **STC 54/2002**, de 27 de febrero sobre la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, relativa a la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística en el suelo urbano consolidado.

En la primera de estas sentencias, la de mayor calado por su incidencia sobre el TRLS de 1992, se destaca que «...*la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material* (STC 61/1997 F.J. 6); y que “... *la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1º CE, y ... a resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales* “ (STC 61/1997 F.J. 10).

Y en la tercera, concerniente a la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, se analiza la naturaleza y alcance de las condiciones básicas a las que se refiere el artículo 149.1 CE, declarando que **no son bases normativas, sino “... normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas**, conteniendo ... *una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas*

competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (STC 54/2002 F.J. 9). En base a lo cual, considera que “...*basta con la lectura del artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 para concluir que contradice “las condiciones básicas” contenidas en el artículo 14 LRSV... que... únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano “no consolidado por la urbanización” ... lo que... se quiebra en el territorio del País Vasco* (STC 54/2002 F.J. 5).

3. Y el tercero, la configuración del planeamiento y de la gestión urbanística como funciones públicas.

El planeamiento urbanístico, en cuanto marco de decisión de la forma de hacer ciudad, es una función pública que se materializa como “previsión” a través de la clasificación y calificación de los suelos y que se ejecuta “jurídica y físicamente” a través de la función pública de su gestión.

El papel del propietario y el contenido de sus derechos va a ir unido, en ambos aspectos, a la regulación que se haga por el Estado, dentro de las competencias que le asigna el artículo 149,1 CE, y a la regulación que efectúen las Comunidades Autónomas, por sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo plasmadas en el artículo 148.1-3ª CE.

II. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO DE 2008 Y LA LUA 3/2009

II.1. El T. R. de la Ley de Suelo aprobado por R.D.L. 2/2008, de 20 de junio

Partiendo de la distribución competencial y de los principios reseñados, el legislador estatal aprobó por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el TRLS de 2008, en el que se refunde la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, con los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

En su **exposición de motivos** el legislador declara que *no es una Ley urbanística sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados* y articula su regulación no en función de la clasificación urbanística del suelo, como ocurría en las legislaciones estatales precedentes, sino *en función de su estado o situaciones básicas*: situación de suelo rural y situación de suelo urbanizado. Y a su vez, **crítica el sesgo con el que el legislador estatal ha abordado después de la Constitución el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo**, al reservar a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización, estimando que los derechos constitucionales afectados son también otros, como es el de la «libre empresa» o el de participación ciudadana en los asuntos públicos, en cuyo ejercicio se debe garantizar el principio de igualdad.

Partiendo de estas consideraciones, se dispone en su articulado que **la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de terrenos**, en el ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización (art. 6-a TRLS 2008), y se establece que el **estatuto del propietario del suelo** incluye la facultad de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas entre todos los propietarios, pero no incluye la facultad de urbanizar (arts. 7, 8 y 9).

En base a ello, define los **deberes en las actuaciones de transformación urbanística como deberes de la promoción** (artículo 16). Si bien estos deberes devienen, en definitiva, en obligaciones de los propietarios, ya que la renuncia del propietario a participar en la actuación de que se trate determina la urgencia de la expropiación forzosa (art. 178.3 LUA 3/2009), siendo beneficiario de la misma el urbanizador (art. 174-g LUA 3/2009), que pasa a ser el nuevo propietario.

II.2. La Ley Urbanística de Aragón 3/2009, de 17 de junio

II.2.1. Radicalización de la gestión indirecta

A partir de la regulación estatal, plasmada en el TRLS 2008, se elabora y aprueba la Ley Urbanística de Aragón 3/2009, de 17 de junio, derogándose expresamente la LUA 5/1999, de 25 de marzo y sus modificaciones posteriores.

La nueva LUA incrementa sustancialmente las competencias de la Administración Autonómica en materia de urbanismo, estableciendo un férreo control e intervención de la actuación urbanística municipal, y, por lo que se refiere a **la gestión indirecta**, susceptible de afrontarse por compensación o por adjudicación a urbanizador, radicaliza su regulación a favor de éste.

En esta línea, **da preferencia a la gestión por urbanizador** respecto a la compensación, aplicándose por defecto aquella cuando el planeamiento, previendo la gestión indirecta, no concreta ninguna de las dos modalidades, y obligatoriamente cuando, aprobado el planeamiento a ejecutar por compensación, los propietarios no presentan el programa de compensación en el plazo de un año, cuando, aprobado el programa de compensación no presentan el proyecto de reparcelación en el plazo improrrogable de un año, y cuando no inician la obra de urbanización dentro del plazo previsto en el planeamiento o de un año desde la aprobación del programa.

Al mismo tiempo, **burocratiza la gestión indirecta por compensación**, incrementando la documentación de la misma con el denominado “programa de compensación” y estableciendo un procedimiento más dilatado y complejo.

Y, a su vez, **incrementa la inseguridad jurídica en la ejecución urbanística**. El acuerdo de aprobación de la iniciativa de compensación puede exigir el incremento de la garantía del 10% hasta alcanzar la totalidad de los costes de

urbanización (art. 160 LUA 3/2009). El cambio de sistema de compensación a urbanizador por incumplimiento de plazos se produce automáticamente por el transcurso de plazos, «ope legis» (arts. 159.4 y 161,2 LUA 3/2009), sin trámite de audiencia y al margen de la causa que lo origina. Y se introduce una indeterminación en cuanto a los compromisos a asumir por la Junta de Compensación ante la Administración, que no se concretan definitivamente en la fase de planeamiento, sino en la tramitación del programa de compensación, y que deben suscribirse en un contrato en cuya «negociación» pueden incrementarse a tenor de la regulación de las obligaciones del régimen estatutario de los propietarios (artículos 161,3 y 161,4 en relación con los artículos 24-c —*costear y, en su caso, ejecutar, ...todas las obras ... incluidas las correspondientes a las dotaciones locales y sistemas generales*— y 146,3-a de la LUA 3/2009).

II.2.2. Radicalización de los deberes en las actuaciones de dotación

Por otra parte, se radicaliza la regulación del deber de “cesión de aprovechamiento lucrativo” a la Administración en las actuaciones de dotación, al cuantificarse el aprovechamiento lucrativo objeto de cesión no en función del incremento de los aprovechamientos originado por la modificación del planeamiento, sino en función de la diferencia entre la edificabilidad preexistente en la parcela y la reconocida a la misma por el planeamiento, computando para el caso de ausencia de edificabilidad la media del uso mayoritario correspondiente a la zona (art. 134.4 en relación con los arts. 13.3, 24.d y e, 35.3, 42.3 y 131.5 de la LUA).

III. MODIFICACIONES DEL TRLS 2008 POR LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACION, REGENERACION Y RENOVACION URBANAS Y DE LA LEY URBANISTICA DE ARAGON 3/2009, DE 17 DE JUNIO, POR LA LEY 3/2012, DE 8 MARZO, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y POR LA LEY 4/20013, DE 23 DE MAYO

III.1. Modificación del TRLS 2008 por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

III.1.1. Consideraciones generales

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en su disposición final duodécima, viene a modificar la regulación del estatuto de la iniciativa privada para la actividad urbanística y del estatuto de la propiedad del suelo contenidas en el TRLS 2008 y, en consecuencia, el papel del propietario en la gestión urbanística.

El principio programático del que parte coincide con el del TRLS 2008 por lo que se refiere a la caracterización de la gestión urbanística como una función

pública, pero no así respecto al derecho a la iniciativa privada en la urbanización en el ejercicio de la libre empresa, ni respecto a las facultades del derecho de propiedad.

III.1.2. *El régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística*

El legislador estatal de 2013 dispone que corresponde a los entes públicos, en todo caso, la dirección del proceso de las actuaciones urbanísticas, tanto en los supuestos de iniciativa pública como privada (art. 6.1 TRLS modificado), pero no reconoce al “libre empresario” el derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística de urbanización, **derogando el mandato del art. 6 del TRLS 2008 al legislador autonómico para que regule “el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración”**. Y en su lugar **prevé una doble alternativa respecto a la intervención privada en la gestión urbanística**, la cual puede tener lugar:

- 1) **Participando en los procedimientos de iniciativa pública** para la ejecución de actuaciones de transformación urbanística, *abiertos a los particulares, sean o no los propietarios de terrenos*, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, que debe garantizar que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia (art. 6.2 TRLS 2008 modificado). En esta alternativa, el adjudicatario podrá redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos (art. 6.5 TRLS 2008 modificado).

Ahora bien, *“los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”* (art. 6.3 TRLS 2008 modificado).

- 2) **Ejerciendo los propietarios la iniciativa privada en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable** (art. 6.4 TRLS 2008 modificado) que, caso de reconocimiento, les habilitará, al igual que en el supuesto anterior, para redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión (art.6.5 TRLS 2008 modificado).

En definitiva, la decisión de la Administración respecto a la gestión urbanística por compensación o mediante la figura del urbanizador queda enmarcada en términos análogos a los vigentes con anterioridad a la Ley de Suelo de 2007, TRLS 2008.

III.1.3. *El estatuto de la propiedad del suelo*

Paralelamente a lo anterior, la Ley 8/2013 modifica el régimen de facultades y de deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo, tomando como refe-

rencia el estado del suelo en situación de rural o urbanizado y distinguiendo, dentro del primero, las alternativas de que el mismo esté preservado del proceso de urbanización o que se prevea o permita su paso a la situación de suelo urbanizado (arts. 8 y 9 TRLS 2008 modificado).

A) **Las facultades del derecho de propiedad según tales situaciones son:**

- 1) En el **suelo en situación rural preservado del proceso de urbanización** las facultades del derecho de propiedad incluyen las de *usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza*, debiendo dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Con carácter excepcional, por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural.
- 2) En el **suelo en situación rural susceptible de urbanizarse**, el derecho de propiedad incluye las siguientes facultades (art. 8.3 TRLS 2008 modificado).
 - a) El *derecho de consulta* a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, incluyendo las obras de conexión y refuerzo con las redes generales de servicio.
 - b) El *derecho a elaborar y presentar el instrumento de ordenación* que corresponda cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.
 - c) El *derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización* en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios.
 - d) La *realización de usos y obras de carácter provisional* que se autoricen por no estar expresamente prohibidas por la legislación territorial y urbanística o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística, que habrán de cesar y ser demolidas cuando lo acuerde la Administración.
 - e) Y el *derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a la naturaleza propia del suelo rural no susceptible de urbanización* (usos agrícolas, ganaderos, forestales ...) siempre que estas facultades sean compatibles con la previsión de su paso a la situación de suelo urbanizado.
- 3) Y en el **suelo en situación de urbanizado** incluyen:

- a) *Completar la urbanización* para que cumpla los requisitos y condiciones para su edificación.
- b) *Edificar en los plazos establecidos*.
- c) *Participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística* en un régimen de equidistribución.

B) En cuanto a los deberes y cargas del derecho de propiedad, la modificación legislativa distingue unos deberes con carácter general y unos deberes específicos en función de la situación del suelo (artículo 9):

- 1) **Con carácter general**, el derecho de propiedad comprende, cualquiera que sea la situación de rural o urbanizado en que se encuentre, los deberes de *dedicarlo a usos que sean compatibles* con la ordenación territorial y urbanística y *conservarlo* en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en los de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigible.
- 2) **En el suelo en situación rural preservado del proceso de urbanización**, el propietario tiene, además, para legitimar usos privados no vinculados a su explotación primaria los siguientes deberes:
 - el de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística,
 - el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo;
- 3) **En el suelo en situación rural sometido a una actuación de transformación urbanística**, corresponden al propietario:
 - asumir, como carga real, la **participación en los deberes legales de la promoción de la actuación**, en régimen de equidistribución,
 - y permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, al responsable de ejecutarla actuación, en los términos de la legislación de ordenación territorial y urbanística.
- 4) **Y en el suelo en situación de urbanizado**, el deber de uso comprende:
 - El de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.
 - En el caso de que se exija la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana, el deber de participar en su ejecución en régimen de distribución de beneficios y cargas.

- Y el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable, cuando se trate de terrenos edificables.

III.1.4. *Deberes vinculados a la promoción de actuaciones de transformación urbanística*

Los deberes de los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística —nueva urbanización, reforma o renovación y actuaciones de dotación— vienen a configurarse, por tanto, como deberes de la promoción.

En el caso de **actuaciones de urbanización** ello comporta los deberes tradicionales de:

- 1) Entregar a la Administración competente del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la actuación o adscritas a ella para su obtención. Introduciéndose como novedad, en el caso de actuaciones de uso dominante residencial, la *calificación como dotación pública de suelos destinados a viviendas sometidas a algún régimen de protección con destino exclusivo al alquiler*.
- 2) Entregar a la Administración competente del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al *porcentaje de la edificabilidad media ponderada* de la actuación, o del ámbito superior en que ésta se incluya, que fije la legislación de ordenación territorial y urbanística, cuantificándose con carácter general entre el 5 y el 15%, y susceptible de reducirse y de incrementarse hasta un máximo del 20%.
- 3) *Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización* previstas en la actuación correspondiente, incluidas las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los *gastos de instalación de las redes de servicios* con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los *convenios* que al efecto se suscriban que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, ésta decidirá lo procedente.
- 4) *Entregar a la Administración competente, junto con el suelo, las obras e infraestructuras anteriores* que deban formar parte del dominio público cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- 5) Garantizar el *realojamiento de los ocupantes legales* que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de actuación y que constituyan su *residencia habitual*, así como el retorno cuando tengan derecho a él.
- 6) *Indemnizar* a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Y en el supuesto de **actuaciones de dotación** se modifica la legislación anterior con la clara pretensión de evitar la interpretación que se había realizado en algunas legislaciones autonómicas, como la aragonesa, de que la cesión de aprovechamiento lucrativo correspondiente a las fincas de suelo urbano consolidado se cuantificara en función de la edificación existente, en lugar de aplicarse en función del incremento de edificabilidad experimentado por las fincas con motivo de la modificación del instrumento de ordenación.

No obstante el establecimiento general de los deberes anteriores, **con carácter excepcional** y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe otra solución técnica o económicamente viable, **los instrumentos de ordenación pueden eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo** a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. Y la misma regla puede aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y retorno que exija la correspondiente actuación.

III.2. Las modificaciones de la Ley Urbanística de Aragón 3/2009, de 17 de junio, por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad autónoma de aragón y por la Ley 4/2013, de 23 de mayo

III.2.1. Consideraciones generales: la reforma de la gestión indirecta y la redefinición del papel del propietario en la gestión.

La LUA 3/2009, como hemos reseñado, radicalizó la regulación de la gestión indirecta con la manifiesta pretensión de reducir el papel del propietario en la ejecución urbanística y de potenciar el sistema del urbanizador.

En apoyo de esta línea legislativa, tras la publicación de la LUA 3/2009, se dicta la Orden de 15 de enero 2010, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, aprobando las bases generales para la adjudicación de programas de urbanización y las bases particulares tipo. Y, por otra parte, la Dirección General de Urbanismo edita el *“Manual Práctico del Urbanizador Aragonés”*.

No obstante, el sistema del urbanizador no llega a aplicarse en un solo caso, y la problemática originada por las disposiciones de la LUA que determinan el cambio “automático” del sistema de compensación al de urbanizador por incumplimiento de plazos (art. 167 LUA 2008) obligan a una primera reforma legislativa, efectuada con motivo de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, para evitar que los Ayuntamientos se vean abocados al inicio de procedimientos para la convocatoria de programas de urbanización carentes de sentido. La reforma, en esencia, viene a suprimir el cambio automático del sistema de compensación por el de urbanizador y a facultar al órgano municipal competente para que, transcurri-

dos los plazos, *mediante acuerdo expreso y motivado, adopte la modalidad de gestión urbanística más adecuada, atendidas las características de la actuación y las exigencias derivadas de los intereses públicos.*

Este planteamiento que rompe el férreo control de los municipios en materia de gestión urbanística por parte de la Administración autonómica introducido por la LUA 3/2009, se mantiene en la Ley 4/2013, de 23 de mayo, tramitada en las Cortes Aragonesas simultáneamente a la tramitación de la modificación del TRLS 2008 en las Cortes Generales.

Eliminado del TRLS 2008 el derecho de iniciativa privada en la urbanización en el ejercicio de la libre empresa, **el legislador autonómico viene a redefinir el papel del propietario en la gestión urbanística**, trasladando a la Ley Urbanística de Aragón el nuevo estatuto del derecho de propiedad del suelo regulado por el legislador estatal y los deberes de la promoción en las actuaciones de transformación urbanística.

Esta redefinición se efectúa, siguiendo las técnicas de carácter urbanístico, en el marco de las diferentes clases de suelo y dentro de éstas, en el caso de actuaciones de transformación urbanística, en función de su objeto, distinguiéndose las actuaciones de nueva urbanización, de rehabilitación urbana y de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana, en las que se incluyen las actuaciones de dotación.

III.2.2. Las alternativas de ejecución y el papel del propietario en la gestión.

El papel del propietario en la gestión urbanística difiere en función de la clasificación del suelo y del objeto de la actuación, estableciéndose en el artículo 125 de la LUA modificado las siguientes alternativas de ejecución:

1. Las actuaciones aisladas en el suelo urbano consolidado mediante ejecución asistemática.
2. Las actuaciones integradas o de transformación urbanística objeto de ejecución mediante sistemas de gestión directa o indirecta, que tienen lugar en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable.
3. Las actuaciones urbanísticas para la obtención de sistemas generales.
4. Y las actuaciones en suelo no urbanizable de carácter aislado o en el marco del correspondiente plan especial.

De estas cuatro alternativas, el papel del propietario en la gestión urbanística tiene especial trascendencia en las actuaciones aisladas en el suelo urbano consolidado y en las actuaciones integradas o de transformación urbanística desarrolladas mediante gestión indirecta.

III.2.3. *Las actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado. Gestión asistémática*

Se trata de intervenciones en la ciudad existente, en ámbitos de suelo urbano consolidado en los que se requiere completar la urbanización para que las parcelas alcancen la condición de solar, ejecutar obras aisladas de remodelación de la urbanización y espacios públicos, obtener los terrenos en los que se ejecute la urbanización y ejecutar actuaciones aisladas de rehabilitación (arts. 125.2-a y 138.1 LUA 2009 modificados).

Su **ejecución física** se afronta mediante un proyecto de obras ordinarias de urbanización y su **ejecución jurídica**, cuando se requiere la misma, se afronta mediante un proyecto de normalización de fincas o de reparcelación que puede dar lugar a la cesión gratuita de suelo hasta un máximo del 15% de la superficie de la finca, sin afección al aprovechamiento subjetivo del propietario, con destino a viales, espacios libres públicos, dotaciones o sistemas generales (arts. 138.2 y 140 LUA 2009 modificados).

La **titularidad de la gestión** urbanística, a tenor de lo dispuesto en el artículo 138.2 modificado de la LUA, corresponde a la Administración *o a cualquier otra persona*, estimando que con esta expresión, salvo los supuestos de ejecución forzosa, la norma se refiere a los propietarios del ámbito de la actuación, ya que en el suelo en situación de urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen tanto la de completar la urbanización como la de participar en las actuaciones de transformación (art. 8.5 TRLS 2008 modificado), y entre sus deberes se reseña expresamente el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación (art. 9.5 TRLS 2009 modificado).

III.2.4. *Las actuaciones integradas o de transformación urbanística. La gestión indirecta*

Las actuaciones integradas o de transformación urbanística son aquellas que se realizan en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable delimitado para la ejecución sistemática del planeamiento mediante la delimitación de unidades de ejecución y la aplicación de sistemas de gestión directa o indirecta (art. 125.2-b LUA modificado).

En atención a su objeto pueden ser (arts. 125.3 y 141 LUA modificados):

- a) *Actuaciones de urbanización*: que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural, clasificado como urbanizable o urbano no consolidado, a la situación de urbanizado, para crear junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas con la red de servicios.

- b) *Actuaciones de rehabilitación urbana* dirigidas a la regeneración o renovación urbana.
- c) *Intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación* que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación.
- d) *Actuaciones de dotación*: que son aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito sin requerir operaciones de reforma o renovación de la urbanización.

La ejecución urbanística en las actuaciones de transformación es siempre pública, correspondiendo a la Administración disponer la aplicación de la gestión directa, mediante expropiación o cooperación, o la gestión indirecta mediante compensación o adjudicación a urbanizador (art. 141.3 LUA modificado).

La elección del sistema de gestión se efectúa con el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, en cuya aprobación la Administración puede optar por el sistema de gestión urbanística que considere más adecuado a las características de la actuación y los intereses públicos (art. 129.1 LUA modificado).

Ahora bien, **en el planeamiento general** la Administración puede optar por reservarse la *iniciativa pública de la ordenación y la ejecución*, o bien por la *iniciativa privada de los propietarios para la elaboración y tramitación del proyecto de planeamiento de desarrollo*, conforme a la facultad que les otorga el estatuto de la propiedad del suelo en situación rural susceptible de ser urbanizado (art. 8.3 TRLS 2009 modificado). En este caso, para que la propuesta del sistema de compensación vincule a la Administración debe estar suscrita por propietarios que sumen más de la mitad de la superficie del ámbito, y la delimitación de la unidad y las condiciones para su urbanización deben garantizar que el desarrollo de las obras se adecúe a las necesidades de crecimiento y forma de la ciudad (art. 129.2 LUA 2009 modificado).

III.2.5. *La gestión indirecta por compensación*

La gestión indirecta por compensación es objeto de modificaciones sustanciales que incrementan la autonomía municipal y potencian el papel propietario en la gestión.

a) *Plazo de la iniciativa*

Así, el plazo de los propietarios **para asumir la iniciativa de su ejecución sigue siendo de un año** a contar de la plena eficacia del planeamiento que establece la aplicación del sistema de compensación, pero su incumplimiento no determina el cambio automático al sistema de urbanizador, sino que da lugar a

que el órgano municipal competente, mediante acuerdo motivado y expreso en el que debe analizarse si el incumplimiento es o no imputable a los propietarios, decida la modalidad de gestión urbanística que considere más adecuada (art. 159.2 LUA 2009 modificado). Lo mismo ocurre con el incumplimiento del resto de plazos.

b) Preferencia del sistema

Se sustituye la preferencia de la gestión por urbanizador por la gestión por compensación cuando se establece la gestión indirecta sin mayor concreción de la modalidad (art. 159.1 LUA).

c) Forma de ejercicio de la iniciativa

Se elimina el programa de compensación, simplificándose la documentación a presentar. La iniciativa se ejerce mediante la presentación de los **estatutos y bases de actuación**, junto con los documentos justificativos correspondientes: relación de propietarios; acreditación de que quienes asumen la iniciativa representan más del 50% de la superficie de la unidad de ejecución; compromisos sobre plazos de ejecución; y compromisos de colaboración asumidos (art. 160 LUA 2009 modificado).

Alternativamente, la propuesta de Estatutos y Bases de Junta de Compensación, caso de acuerdo de todos los propietarios, puede sustituirse por un **convenio urbanístico** a suscribir con el Ayuntamiento. Esta misma solución se prevé, a nuestro juicio erróneamente, en el caso de *propietario único* (art. 158.2 LUA). Estimamos que la exigencia de Convenio cuando se trata de propietario único es un resto de la antigua regulación del programa de compensación que, posiblemente, desaparezca cuando la LUA 3/2009 se armonice con las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013 en un texto refundido.

d) Procedimiento

Se simplifica el procedimiento, unificándose con el establecido para los Estudios de Detalle con las siguientes peculiaridades (art. 161 LUA):

- Los propietarios que no hubieran asumido la iniciativa deben decidir durante el plazo de información pública, previo requerimiento del Ayuntamiento, si participan o no en la gestión.
- Si no participan, renunciando a su derecho a integrarse en la junta de compensación, procede la expropiación de sus bienes, siendo beneficiaria la Junta de Compensación.
- Si deciden participar adhiriéndose a la Junta de Compensación en constitución *pueden optar entre abonar las cantidades que les correspondan por los costes de urbanización y aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que les deban ser adju-*

dicadas. Esta segunda opción, facultativa para quienes no han asumido la iniciativa, dificultará el procedimiento, ya que exige, lógicamente, acuerdo en el precio de la transmisión que puede no existir, e implicará una incidencia fiscal con incremento de costes.

- La aprobación definitiva de los Estatutos y Bases de Actuación obliga a los propietarios a constituir la Junta en escritura pública en el plazo de tres meses, a presentar el proyecto de reparcelación en el plazo de un año y a asumir la obligación de constituir garantía de la correcta ejecución de la urbanización por importe mínimo del 6% del total previsto en el proyecto de urbanización.

e) Naturaleza, adquisición de la personalidad jurídica y procedimiento de constitución de las Juntas de Compensación (arts. 162 y 163 LUA):

Se establece la *naturaleza administrativa* de las Juntas de Compensación en lo relativo al ejercicio de la función urbanizadora, aclarando que sus relación jurídica con la Administración municipal no es la de un contrato público, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas de carácter unilateral.

Al mismo tiempo, se dispone que las Juntas de Compensación *no tienen la consideración de poder adjudicador* a los efectos de la normativa sobre contratación pública, sin perjuicio de que deban aplicar los principios de la legislación de contratos públicos en tanto ejecuten obra pública de urbanización.

Por otra parte, se determina que la *adquisición de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar* de las Juntas de Compensación se produce con el otorgamiento de la escritura pública de constitución, pero los efectos jurídicos de carácter administrativo y la adquisición de su naturaleza administrativa quedan diferidos a su comunicación a la Administración actuante y al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y al transcurso del plazo de un mes desde la entrada en el órgano competente sin notificación de discrepancia.

Las *Administraciones y entidades públicas titulares de bienes* incluidos en la unidad de ejecución quedan incorporadas a la Junta, aun no habiendo comparecido al acto constituyente, salvo rechazo expreso y razonado hecho constar como tal ante la Administración actuante.

f) Expropiación

En la expropiación por no incorporación a las Juntas de Compensación y por incumplimiento de sus obligaciones y cargas, la beneficiaria es la Junta, requiriéndose su consentimiento para revocar tal condición y que el municipio expropie para sí (art. 165.3 LUA).

III.2.6. *La gestión indirecta por adjudicación a urbanizador*

Las modificación esencial en la regulación de esta modalidad de gestión se centra en la limitación de su aplicación a aquellos casos que expresamente lo establezca el planeamiento de la ordenación pormenorizada en el ejercicio de la iniciativa pública, ya que se parte de la eliminación del derecho de iniciativa privada como inherente al ejercicio del derecho constitucional de libre empresa.

La Ley 4/2013, en la modificación del artículo 143 de la LUA 2009, relativo a las entidades urbanísticas colaboradoras, prevé entre las mismas la constitución de *“agrupaciones de interés urbanístico que compiten por la adjudicación de programas de urbanización o colaboran con el urbanizador en el sistema de gestión indirecta por urbanizador”*.

Por otra parte, se mantienen en las bases particulares y generales criterios de valoración para la adjudicación del programa de urbanización que estimamos están en conflicto con la prohibición expresa del art. 6.3 del TRLS 2008 de que los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados, siendo la contravención de estas reglas nula de pleno derecho. Tal ocurre con la aceptación de compromisos adicionales por el urbanizador relativos a aportaciones voluntarias a los patrimonios públicos de suelo, financiación de obras adicionales a las establecidas legalmente, financiación y ejecución de obras adicionales de urbanización, dotación de servicios urbanísticos en áreas de suelo urbano consolidado, etc (arts. 182.3-f y 172-1-e LUA 2009).

III.2.7. *La gestión directa: expropiación y cooperación*

Las modificaciones introducidas en la gestión directa son escasas.

La gestión por expropiación

Por lo que se refiere a la gestión directa por expropiación, se mantiene su regulación sin modificación alguna.

Sí que es objeto de modificación el procedimiento de tasación conjunta, se aplique o no en el marco del sistema de expropiación, al otorgar la competencia a la *Administración expropiante* en lugar de residirla en los Consejos Provinciales de Urbanismo (art. 209 LUA modificado). Se corrige con ello una injustificada limitación de la autonomía municipal.

La gestión por cooperación

En la gestión directa por cooperación, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización girando su coste a los propietarios mediante cuotas, quienes vienen obligados a su abono

conforme al régimen de deberes y cargas correspondiente al contenido del derecho de propiedad (art. 9 TRLS 2008).

El papel del propietario en la aplicación de este sistema se limita, por una parte, a la posibilidad de creación de una entidad urbanística colaboradora o asociación administrativa de propietarios para colaborar con la Administración actuante (art. 143 LUA 2009 modificado) y, por otra, a la presentación de una propuesta de reparcelación voluntaria en el caso de que en el acuerdo que determine la gestión directa por cooperación se les otorgue tal facultad (art. 157 LUA 2009 modificado).

La Ley 4/2013 introduce en la regulación de este sistema dos modificaciones de interés.

La primera, la *eliminación de la opción conferida al propietario* para que en el plazo de un mes desde el inicio del expediente de reparcelación *decida si participa* en el proceso o solicita la expropiación. Con ello, la participación en la gestión deja de ser sólo un derecho para ser también un deber, lo que plantea dudas sobre su constitucionalidad.

Y la segunda, que el impago de cuotas da lugar a la recaudación mediante *apremio* por el municipio no sólo sobre la finca correspondiente, sino sobre la generalidad de los bienes del deudor conforme a lo establecido en la normativa recaudatoria.

III.2.8. Actuaciones en suelo no urbanizable

La Ley 4/2013 de modificación de la LUA incluye dentro de las alternativas de ejecución las actuaciones de gestión en el suelo no urbanizable (art. 125.2-d), que pueden implicar la facultad y el deber del propietario de costear y, en su caso, ejecutar determinadas obras y de satisfacer prestaciones económicas. Así el artículo 35.6, completando lo dispuesto en el artículo 9.3 del TRLS 2008 modificado, prevé:

- a) La realización o abono del coste de *infraestructuras de conexión* con las redes generales de servicios de la instalación, construcción o edificación aprobadas, y su mantenimiento o cesión, caso que deban incorporarse al dominio público. Su ejecución se afronta mediante proyecto de obras ordinarias.
- b) La realización de *actuaciones previstas en un plan especial* (protección, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje o del medio físico rural) (arts. 125.2-d y 62.1-b LUA). Su gestión dependerá de las determinaciones del plan especial.
- c) El deber de pago de una prestación patrimonial, que pueda establecerse mediante Ordenanza municipal hasta una cuantía máxima del 5% del importe total de la inversión, si la edificación no responde a usos agrícola-

las o ganadero, a abonar con ocasión del otorgamiento de la licencia (arts. 30.1-a y 35.6-b LUA).

III.2.9. Actuaciones para la obtención y ejecución de sistemas generales

La Ley 4/2013 elimina la determinación según la cual la ejecución de los sistemas generales, cualquiera que sea la clase de suelo, pueda efectuarse mediante actuaciones aisladas, lo que nos parece correcto.

Ello no significa, sin embargo, que la alternativa de la actuación aislada no sea de aplicación en ningún caso para la ejecución de sistemas generales, sino que su aplicación se limitará a los supuestos de obras aisladas y de remodelación en suelo urbano consolidado, conforme corresponde al diseño jurídico-técnico de esta alternativa de gestión (arts. 125 y 138 LUA).

El papel del propietario en la gestión de estos sistemas podrá comprender, por tanto, la facultad de redacción del proyecto de obras ordinarias y de normalización o reparcelación, así como su ejecución, caso de que se trate de actuaciones aisladas, o bien limitarse en el supuesto de actuaciones integradas a las facultades que le correspondan en función del sistema de gestión que sea de aplicación.

Zaragoza, noviembre 2013

**DE LA POLÍTICA HIGIENISTA A LA POLÍTICA PROTECCIONISTA
DEL PATRIMONIO EDIFICADO: LOS NUEVOS PARADIGMAS
EN LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN,
REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS**

IGNACIO PEMÁN GAVÍN
Abogado

SUMARIO: I. – Introducción. La evolución del régimen del deber de conservación del propietario de patrimonio edificado. II. – Régimen del deber de conservación. Técnica al servicio de la visión higienista. III. – Evolución. A partir de 1976; Ley/1990-ley 6/1998-Ley2007. IV. – El cambio sustantivo: 2011-2013. De la ley de economía sostenible a la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. V. – En concreto las medidas de conservación y rehabilitación en la vigente ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

**I. INTRODUCCIÓN. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL DEBER DE
CONSERVACIÓN DEL PROPIETARIO DE PATRIMONIO EDIFICADO**

El estatuto del propietario del patrimonio edificado ha sido objeto de una evolución desde su primera regulación en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante LS/56) hasta la recientemente aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas —en adelante Ley 3/R— que ha venido por tercera vez en un período de tres años a modificar, entre otros aspectos colaterales, el régimen del deber de conservación del propietario recogido en el Texto Refundido de la Ley de Suelo —Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio— (en adelante TRLS/2008).

Esta última modificación constituye un cambio sustancial en el tratamiento del deber de conservación que tradicionalmente había recogido nuestro ordenamiento jurídico y refleja una clara evolución de las políticas urbanas higienistas a una política proteccionista a ultranza del patrimonio edificado. En efecto, la modificación introducida por la Ley 3/R supone un paso decisivo en el objetivo inicial de las políticas urbanas que era fomentar la sustitución de los edificios, la renovación y desarrollo de las ciudades a través de una regulación del deber de conservación que potenciaba la demolición del patrimonio edificado. Frente a ello, la Ley 3/R cierra un conjunto de modificaciones introducidas en los últimos años que reflejan una política proteccionista del patrimonio edificado y ello con independencia de su valor histórico, de su estado extremo de degradación, intensificando las cargas del propietario y extendiendo las políticas proteccionistas con carácter general a todo patrimonio edificado.

Paralela a esta evolución y como reflejo de la misma se detecta una evolución en el tratamiento del legislador del deber de conservación que ha terminado por posicionar al deber de conservación del patrimonio edificado en un lugar relevante de las políticas urbanas. Como veremos, a continuación con mayor detenimiento cabe detectar una evolución a lo largo de las últimas décadas caracterizado por un cambio evolutivo desde un carácter residual en nuestro ordenamiento a adquirir un papel relevante en el régimen urbanístico, de una regulación escasa, limitada a casos extremos de seguridad y salubridad a la adopción de un régimen amplio que refleja la penetración del interés público en aspectos, tradicionalmente incluidos en la esfera de las relaciones privada-pública, como es la regulación de las Comunidades de Propietarios, la adopción de acuerdos, etc. Cabría resumir las pautas que, en esencia, han caracterizado esta evolución en cinco puntos o aspectos del régimen del deber de conservación:

- Por una parte, se detecta una evolución de una menor intensidad a una mayor carga de los deberes del propietario de patrimonio edificado.
- En segundo lugar, de un carácter residual en las políticas públicas de la ciudad a ubicar el deber de conservación en un papel central en dichas políticas.
- Asimismo, se detecta un proceso evolutivo de una visión aislada del edificio a una integración en un contexto o hábitat más amplio con el fin de generar una economía de escala.
- En cuarto lugar, de la configuración estática de la propiedad horizontal una vez finalizada su construcción, a una visión dinámica a fin de permitir su configuración a nuevas necesidades.
- Y por último, cabe señalar la evolución de un régimen claro sobre el contenido del deber de conservación al carácter indeterminado en su última versión.

II. RÉGIMEN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN. TÉCNICA AL SERVICIO DE LA VISIÓN HIGIENISTA LS/56-TRLS/76-TRLS/2008

1. Antecedentes:

La LS/56) introduce por primera vez el régimen del deber de conservación de los propietarios en unos términos sucintos y claros que ha perdurado prácticamente hasta las últimas reformas legislativas, es decir, durante más de 60 años. Un primer diagnóstico que indica tanto el escaso interés que el legislador había tenido por esta materia como su impoluta técnica, hija de una década prodigiosa en lo que al derecho público se refiere.

Con anterioridad a la LS/56, el deber de conservación de los propietarios había tenido muy escaso reflejo en el ordenamiento jurídico. Por una parte, la limitada regulación que había contemplado el Código Civil —arts 389 a 391— de acuerdo con el art. 348 del mismo cuerpo legal a cuyo tenor, “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. Y desde el punto de vista del Derecho Público las diferentes regulaciones del deber de conservación respondían a ese mismo carácter limitado y residual en las técnicas urbanísticas dado que las políticas públicas desarrolladas tanto en el siglo XIX como en los inicios del siglo XX se centraron en la expansión de las ciudades. Como ha señalado M. Bassols Coma si *en la mayoría de los países, los problemas de orden higiénico y sanitario serán los motores fundamentales de las primeras actuaciones urbanísticas... Por el contrario en nuestro país el naciente urbanismo tendrá un carácter eminentemente expansionista. Sólo a finales del siglo XIX las cuestiones sanitarias adquirirán una importancia decisiva y se impondrá una visión sanitaria*¹.

Esta actitud se reflejó en la falta de una previsión sobre esta materia en las incipientes regulaciones urbanísticas, dejando dicho tratamiento al ámbito municipal que se limitó a establecer unos deberes de mínimos:

- a) Así, la Ley de ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864 ninguna referencia recogía al posible deber de conservación de los propietarios. En la intención de sus redactores,-como señala asimismo M. Bassols Coma- “*más que una Ley de carácter urbanístico, se trataba de una Ley de fomento de la vivienda*” —Bassols pág 247²—. Objetivo, cabe añadir, que va a caracterizar de forma indeleble el espíritu del legislador hasta fechas recientes.
- b) De esta manera, los antecedentes más claros fueron las Ordenanzas Municipales, como consecuencia de las competencias que la Constitución 1812 atribuyó a los municipios en materia de a) Tranquilidad b) seguridad y c) salubridad pública. —art. 321—, aunque hubo que esperar hasta la mitad

1. Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956) Montecorvo, Madrid, 1973

2. Génesis y evolución...op. cit.

del siglo XIX para que aparecieran las primeras ordenanzas municipales en Madrid ³ y Barcelona⁴, en especial esta última que recogió una regulación en materia de ornato, limpieza, y salubridad.

2. Régimen del deber de conservación LS /56-TRLS/76-

De acuerdo con estos antecedentes, La LS/56 recogió por primera vez desde una perspectiva pública, un régimen del deber de conservación del patrimonio edificado que refleja esa visión expansionista de la tradición decimonónica y de las Ordenanzas municipales. Se trataba en definitiva de establecer reglas para las situaciones extremas de los edificios que potenciaban su demolición. Y ello lo hace a través de un régimen nítido y escueto que, en esencia, se ha mantenido vigente hasta prácticamente la reforma de la Ley 3/R, cuyas pautas más importantes pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Expresión de una política de renovación de las edificaciones.

Por una parte, el contenido del deber de conservación de los propietarios incluía tres aspectos básicos que continúan siendo una referencia esencial aún hoy día: Seguridad, salubridad y ornato ⁵ salvo que las obras de conservación extralimitaran el 50% del valor actual del edificio, (es decir, deducida la depreciación por su antigüedad) que predeterminaba el límite del estado de ruina —que además podía declararse por ruina técnica y urbanística—.

Además, establecía que por motivos de interés turístico o estético, la Administración podía ordenar la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estuvieran previamente incluidas en Plan alguno de ordenación⁶.

3. Ordenanza Municipal de Madrid (de Policía Urbana y Rural aprobado por el Jefe Superior de la provincia el 16 de noviembre de 1847

4. Ordenanzas municipales de Barcelona, aprobadas por acuerdo del Ayuntamiento de 11 de noviembre de 1856.(

5. Artículo 178 Ley 56 1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.2. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.

6. Artículo179 LS/1956.1. Los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones Provinciales y la Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación.2. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieron en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general.3. Los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere el artículo veinte podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas. En los mismos términos el artículo 181 del Real Decreto 1346/1976, de 9 abril Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El contenido y alcance del deber de conservación del propietario encontraba, por tanto, un límite tanto en las obras de rehabilitación y mejora, como en la situación de ruina del edificio. Se trataba de un régimen muy favorable a la demolición y por tanto a la sustitución de las edificaciones dada la amplitud con la que la declaración de ruina podía ser adoptada. Durante décadas su interés resultó escaso para la ciudad y por el contrario resultó de esencial relevancia en las relaciones privadas como consecuencia de sus efectos como causa de excepción al régimen de prórroga forzosa en aquél momento prevista en el régimen de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 especialmente gravoso en los alquileres con rentas antiguas.

b) *Técnicas para su implantación: medidas de policía y de fomento.*

Para llevar a cabo los deberes de conservación de seguridad y salubridad, el legislador previó dos técnicas o potestades públicas que se pueden resumir en los siguientes términos:

- Medidas de policía: Por una parte, a través de las órdenes de ejecución, y su ejecución forzosa a través de alguna de las modalidades de la Ley de Procedimiento Administrativo inicialmente en la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo hoy día previstas en el artículo 95 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Medidas de fomento. Por otra parte, para la ejecución de las obras que extralimitaran el deber de conservación por constituir obras de mejora o de rehabilitación de edificios que debían sufragarse a cargo de los fondos públicos y no del propietario de conformidad con el 179 LS/56 que señalaba que *“Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general”*.

c) *Conclusión y valoración general*

En definitiva, el marco jurídico instaurado con la LS/56 y su posterior modificación de 1975 definió un deber de conservación de los edificios desvinculado del planeamiento y de unos objetivos generales de la Administración. Normalmente, la Administración actuaba a instancia de denuncias motivadas, tal como se ha indicado por los efectos que una eventual declaración de ruina podía tener dentro de las relaciones arrendaticias. Por tanto, tales actuaciones en ningún caso eran manifestación de unas previsiones o planificación de la Administración, ni respondía a un carácter selectivo de acuerdo con determinadas prioridades urbanísticas o por su capacidad de revitalización de una determinada zona de

la ciudad. Por ello, estas técnicas resultaron escasamente beneficiosas o útiles en la protección y en la regeneración de la ciudad.

III. EVOLUCIÓN. LAS SUCESIVAS REFORMAS A PARTIR DE 1975: LEY/1990–LEY/1998-LEY/2007

1. Paulatina ampliación de los deberes, el límite del deber de conservación

a) El deber de conservación

Las Leyes que sucesivamente fueron aprobadas en las siguientes décadas mantuvieron en esencia el planteamiento anterior incorporando las referencias genéricas al medio ambiente y a la rehabilitación pero con una escasa efectiva relevancia al quedar excluidas del deber de sufragar dichos costes en cuanto extralimitaran el deber legal de conservación.

Así, el art. 31 R.D.L. 1/1992 (que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo tras la reforma introducida por la Ley 8/1990 de 25 de Julio) estableció que “*Quedarán igualmente sujetos al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana*”. Este nuevo enfoque lo recogió posteriormente el art. 19 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y lo reiteró con el mismo alcance el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, (el Texto Refundido de la Ley de Suelo hoy vigente). El artículo 9 precitado recoge nuestra tradición urbanística en los siguientes términos: a) Por una parte, las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; y b) así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

b) Ampliación de las medidas de fomento

Frente a este panorama de continuismo y falta de relevancia de las técnicas de conservación en el contexto de la recuperación de la ciudad, se detecta un importante impulso y cambio de paradigma durante este periodo en las medidas de fomento al establecer medidas concretas económicas para la rehabilitación de viviendas en ámbitos de relevancia urbanística. En concreto, el R.D de 14 de Diciembre de 1983⁷ incorporó por primera vez medidas específicas económicas de fomento de la rehabilitación en las denominadas Áreas de Rehabilitación Integrada delimitadas de acuerdo con criterios objetivos: la económica, la vivienda, y el urbanismo entendido como una interrelación entre la vivienda y el espacio público. Se trataba de la inclusión de una jerarquización de las ayudas en base

7. Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE de 5 de enero de 1984)

a las sinergias que la intervención en un edificio o conjunto de edificios puede implicar en la revitalización de un barrio. Las medidas de fomento dejaron a partir de este momento de depender exclusivamente de la iniciativa particular de reforma para constituir una expresión de la política urbanística.

c) Problemas con el régimen de propiedad horizontal

No obstante, la efectiva materialización de las medidas de fomento para la rehabilitación de viviendas y su entorno encontraron importantes obstáculos en el régimen de propiedad horizontal y en concreto en la limitada capacidad de obrar de las Comunidades de Propietarios que les impedía solicitar créditos o realizar actos jurídicos que extralimitaran estrictamente sus funciones así como en un régimen de “quórum” previsto en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal —en adelante LPH— que exigía cualificadas mayorías o incluso unanimidad para adoptar acuerdos que afectaran a elementos comunes.

De esta manera, los sucesivos Planes de Vivienda que a partir del año 1983 y con vigencia de tres años se fueron aprobando en estas dos décadas encuentran su campo de acción en el fomento de la renovación y regeneración urbana a través de los ARIS o en ayudas individuales a la reforma o rehabilitación de viviendas pero, por el contrario, tienen muy escasos resultados en la rehabilitación conjunta de edificios. Para solucionar estos obstáculos hubo que esperar hasta las reformas que se llevaron a cabo a partir del año 2011.

IV. EL CAMBIO SUSTANTIVO: 2011-2013. DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE A LA LEY 3/R

1. Objetivos y marco común al conjunto de normas 2011-2013

En la última parte de la legislatura del Gobierno del PSOE (2008-2011) se aprobaron un conjunto de normas que llevan a cabo el sustancial cambio en el régimen de conservación de los edificios y en la flexibilización del régimen de propiedad horizontal. Tanto la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible como Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio⁸. Tras el cambio político derivado de las elecciones del año 2011, el nuevo Gobierno del PP intensificó las medidas apuntadas en la Ley de Economía sostenible con el objeto de potenciar la adecuación a las condiciones razonables de accesibilidad y eficiencia energética a través de la figura de las Comunidades de Propietarios. Para ello, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no sólo modificó el contenido del deber de conservación de los propietarios, sino que conllevó modi-

8. Dicho R.D./Ley adoptó el largo título de *medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*.

ficaciones puntuales de la Ley 49/1960 de 21 de Julio de Propiedad Horizontal (en adelante LPH) en relación con la capacidad de obrar de dichas Comunidades.

Gran parte del fundamento de la adopción por parte del Estado español de una política más decidida en materia de conservación y rehabilitación por razón de accesibilidad y eficiencia energética se encuentra en las fuentes de derecho internacional. En el caso de la accesibilidad para disminuidos físicos, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, tenía por objeto precisamente la adopción de la normativa española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y en el caso de la eficiencia energética su origen se encuentra en la política de la Unión europea que desde el año 2000 viene intentando un marco legislativo encaminado a la mejora de la eficiencia energética de los edificios que se expresa principalmente a través de las sucesivas Directivas en esta materia en especial la Directiva 2012/27/UE, que apunta directamente a los edificios que representan el 40 % del consumo de energía final de la Unión Europea ⁹.

2. Los objetivos específicos de la Ley 8/2013, de 26 Junio

a) La ineficiencia energética de los edificios como fundamento de las nuevas medidas

La Exposición de Motivos de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas alude de forma explícita y concreta a los objetivos que se plantea la Unión Europea en materia de energía en el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático», que establece la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, junto a un objetivo indicativo y la mejora de la eficiencia energética en un 20 %. Y en particular alude a la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética que obliga a los Estados miembros a que establezcan, también, una estrategia a largo plazo, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, para mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

b. La potenciación de rehabilitación por su capacidad para reactivar el subsector de la construcción en España

La mejora de la eficiencia energética tiene en el marco español un enfoque adicional en la necesaria potenciación de un subsector de la construcción como es la reforma y rehabilitación de viviendas y edificios. Se trata de un sector que tradicionalmente ha tenido escasa relevancia porcentual respecto a la obra

9. 1. Directiva 2002/91/UE (EPBD) relativa a la eficiencia energética de los edificios 2. Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) 3.- Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética,

de nueva planta en nuestro país por lo que el legislador se plantea como una oportunidad en el marco de la crisis económica que había afectado especialmente al sector de la construcción. La propia Exposición de Motivos se hace eco de este efecto positivo en la economía española al señalar que *“a través de esta estrategia de renovaciones exhaustivas y rentables que reduzcan el consumo de energía de los edificios, en porcentajes significativos con respecto a los niveles anteriores a la renovación, se crearán además oportunidades de crecimiento y de empleo en el sector de la construcción”*. Y concreta la potencialidad de este sector al señalar que aproximadamente el 55 % (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años.

Además, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es, asimismo, uno de los más bajos de la zona euro, situándose trece puntos por debajo de la media europea, que alcanza un entorno del 41,7 % del sector de la construcción, y ello aún con el desplome de dicho sector en España, a consecuencia de la crisis.

En fin, el legislador contempla el subsector de la rehabilitación y en concreto la necesaria adecuación a mejores condiciones de eficiencia energética como un verdadero motor no solo de la construcción sino de la industria de materiales, relacionadas con las energías renovables. Quizá, como veremos, resultan excesivos estos objetivos y expectativas para las posibilidades efectivas de llevarlo a cabo a través de simples técnicas de policía y de la iniciativa de las Comunidades de Propietarios.

3. Las modificaciones esenciales

Aún cuando la Ley 3/R recogió de forma más concreta y clara los cambios necesarios en esta materia puede considerarse como un marco jurídico común el camino emprendido por el conjunto de las Leyes citadas. Sus objetivos pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. Por una parte, la ampliación del deber de conservación incluyendo aspectos tales como la mejora de las condiciones del edificio en relación a los estándares de accesibilidad y eficiencia energética y como instrumento de control de la situación del edificio, incluyó el deber de elaborar un informe de Evaluación de los Edificios.
2. En segundo lugar, cabe resaltar la inclusión al deber de conservación como un objetivo del planeamiento urbanístico, de las técnicas de gestión.
3. La inclusión de medidas de fomento alternativas a la financiación económica pública directa o indirecta a través de aumento de alturas, aprovechamiento de elementos comunes,

4. Por último, la modificación del régimen de Comunidades de Propietarios tanto en lo que respecta a la capacidad de obras como a los quórums necesarios previstos en la Ley de Propiedad Horizontal.

V. EN CONCRETO LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA VIGENTE LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

1. El nivel de indeterminación del deber de conservación

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas define dos niveles de conservación: el nivel básico y el de mejora.

El nivel básico de conservación incluye las condiciones de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad “exigibles a la edificación”. Como fácilmente se infiere de este último inciso “exigibles a la edificación” el legislador introduce un contenido indeterminado por remisión a otros criterios legales. En concreto, de acuerdo con la modificación del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, los deberes del propietario debe adecuarse *al artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento*¹⁰.

No obstante esta indeterminación se ve parcialmente delimitada en lo que a la accesibilidad se refiere por la nueva referencia que realiza el artículo 2 de la propia Ley 3R al concepto de “ajustes razonables” que considera son *las “medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada”*. Y considera que resultará desproporcionada cuando exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Por su parte, las obras de mejora incluyen un amplio espectro de eventuales obras ya que pueden obedecer a distintas causas: tanto por motivos turísticos o culturales, o por mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Se trata en todo caso de un deber que de acuerdo con la tradición urbanística española no incluye el efectivo deber de sufragarlas sino solo de ejecutarlas *cuando no supere la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta*.

10. Artículo 9 TRLS 2008 modificado por la Ley *En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párrafo primero de este apartado podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.*

2. Deber de elaborar el Informe de Evaluación de los Edificios

La más importante innovación y sobre la que en gran parte depende la efectiva implantación de los grandes objetivos que se plantea el legislador se encuentra en el deber de elaborar el informe de Evaluación de los Edificios. Se trata de un informe que deben elaborar los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva cuando sean requeridos por la Administración competente, y en todo caso los propietarios de edificios a que se refiere la Disposición Transitoria Primera. Dicho informe tiene un contenido amplio que incluye tres aspectos diferenciados: a) La evaluación del estado de conservación del edificio. b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas. c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Se trata de un contenido amplio y de compleja elaboración y ello tanto por su ambicioso contenido como por su carácter impreciso ya que deberá determinar las obras necesarias de mejora y los ajustes razonables para adecuar el edificio a los estándares legalmente previstos en eficiencia energética y accesibilidad.

Como se indicaba anteriormente, el legislador concreta en la propia Disposición Transitoria Primera los supuestos que están sujetos al deber de elaborar el Informe de Evaluación de los Edificios dentro de un amplio espectro: a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, b) los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas y c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

La concreción del deber genérico de conservación depende básicamente de la elaboración de un informe que se exige a las Comunidades de Propietarios y cuyo control sobre el efectivo cumplimiento atribuye a los Ayuntamientos por lo que su efectiva aplicación aparece como un panorama incierto.

3. Urbanismo y medidas de fomento de la rehabilitación: los aumentos de edificabilidad como instrumento de financiación de la conservación y rehabilitación del edificio

Desde el punto de vista de las técnicas de fomento de la conservación, la Ley introduce una importante innovación al prever junto con la tradicional subvención el posible aumento desde el planeamiento de edificabilidad o densidad o diversificación de usos que permita financiar las obras de rehabilitación.

La Memoria de viabilidad económica que debe elaborarse con anterioridad a las actuaciones de rehabilitación aparece como un documento esencial que analizará desde una perspectiva global el alcance de las rehabilitación necesaria, su cuantificación económica y las formas o alternativas de financiación y entre ellos *“las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación”* art. 11 de la Ley 3/R-

El legislador es consciente de la dificultad que tiene para los propietarios asumir cargas económicas en casos de mejoras en materia de eficiencia energética o estéticas, y prevé nuevas fórmulas que permitan generar recursos económicos que contribuyan a financiar las obras. Pero no cabe duda de que también estas alternativas están exentas de escollos difíciles de resolver desde la iniciativa de las Comunidades de Propietarios.

4. Flexibilización y adecuación del régimen de propiedad horizontal

Por último, cabe resaltar que Ley 3/R afronta uno de los obstáculos más importantes con el que tradicionalmente se había encontrado la efectiva aplicación del régimen del deber de conservación de los propietarios de los edificios consistente en los “quórum” previstos para la ejecución de obras que pudieran afectar a elementos comunes. Para ello modifica diversos artículos de la LPH —Disposición final primera—:

- a) Por una parte, modifica el art. 10 LPH a fin de ampliar las obras impuestas por la Administración que no necesitan acuerdo de la Junta de Comunidad de Propietarios y entre las que incluye un amplio espectro de contenidos *“impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengán impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios”*: De esta manera incluye desde las obras impuestas por razón de Seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal y ornato; las que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal con el límite de las doce mensualidades de la cuota ordinaria hasta las obras que impliquen la ocupación de elementos comunes del edificio o la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes.

El alcance como puede observarse es muy amplio tanto en los contenidos como en la fuente de la que deriva la imposición por parte de la Administración pues no se está refiriendo únicamente a las órdenes de ejecución de la Administración sino implícitamente a la delimitación de ámbitos de ejecución que prevean un eventual aumento de edificabilidad que extralimita la referencia tra-

dicional de la orden de ejecución sobre la que hasta entonces giraba la concreción del deber genérico de conservación.

- b) En segundo lugar, modifica el artículo 17 LPH en relación con la adopción de acuerdos de la Junta de Propietarios para la ejecución voluntaria de obras comunes del edificio: así modifica entre los más relevantes el quórum para las obras que afecten a los servicios de telecomunicación (un tercio de acuerdo con el nuevo régimen); el de la supresión de barreras arquitectónicas la mayoría de los propietarios (mayoría de las cuotas) y el correspondiente a servicios comunes de interés general –(tres quintas partes).

La Ley además introduce un nuevo régimen de las Comunidades de Propietarios en relación a su capacidad de obrar acorde con los nuevos fines que le atribuye en materia de rehabilitación. A tal fin el art 15 de la Ley 8/2013 atribuye a los sujetos legitimados para llevar a cabo las actuaciones de rehabilitación—entre las que se encuentran las Comunidades de Propietarios— facultades para: a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, b) Participar en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan; y c) elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

5. Valoración. Conclusión

El deber de conservación encuentra en la nueva Ley 3/R un nuevo marco jurídico dentro de los nuevos y ambiciosos desafíos que se plantea el legislador en materia de rehabilitación de edificios de acuerdo con los nuevos paradigmas en materia de accesibilidad y eficiencia energética. No obstante, se trata de unos objetivos de difícil materialización al menos en los términos previstos de rehabilitación a gran escala de edificios y ello por dos motivos.

- a) Por la dificultad para detectar por parte de los propietarios los beneficios de la adecuación a una mayor eficiencia energética.
- b) Por la falta de tradición en España de este tipo de operaciones para un mejor funcionamiento del edificio y no por razones de salubridad y seguridad.

No parece que por sí mismas las medidas legales previstas puedan resultar suficientes. Se trata de objetivos que exigen para su efectiva implantación de un mayor liderazgo de las Administraciones Públicas y de un “partenariado” con las empresas privadas que se integren tanto en la gestión como en la financiación adecuada tal como nos enseñan las buenas prácticas que se han llevado en el Reino Unido y Alemania.

